DOCUMENTO
14-05-2010

# Federalismo demaniale: cosa abbiamo ottenuto e cosa ancora non ci convince

Marco Causi

Il primo decreto di attuazione della legge 42 del 2009 (cosiddetto federalismo fiscale), quello relativo al trasferimento del patrimonio a regioni ed enti territoriali, è in questi giorni all'esame della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo. Si stanno così sperimentando e mettendo a punto, per la prima volta, i meccanismi innovativi e di garanzia voluti dal PD e dalle opposizioni per la fase attuativa della legge 42: la bicamerale, appunto, e il suo regolamento, che prevede due relatori, uno di maggioranza e uno di opposizione.

Il testo del decreto arrivato in Parlamento è molto carente, e in alcune parti superficiale e lacunoso. Due soprattutto i rilievi critici: nell'area immobiliare (aree, terreni, fabbricati, ecc.) aver messo al centro la questione della valorizzazione ai fini della vendita, piuttosto che la questione dell'uso ottimale del patrimonio esistente per la migliore organizzazione delle funzioni pubbliche sul territorio e la riduzione dei fitti passivi (che nel solo Stato arrivano a 700 milioni all'anno); nell'area demaniale, una proposta di trasferimento del demanio idrico e di quello marittimo che contiene numerose aree di oscurità.

Il lavoro svolto finora dai relatori parlamentari ha convinto il governo a modificare numerose parti del testo iniziale: basta pensare che il testo di proposta di parere depositato ieri in bicamerale contiene osservazioni numerate da (a) fino a (qq)! Uno dei due relatori (il sottoscritto) ha poi proposto ulteriori dieci proposte di modifica.

Partiamo dalle modifiche condivise, se si vuole dalle cose che abbiamo ottenuto.

Per ciò che riguarda i beni immobili, l'"asse" dei trasferimenti viene riportato sulle funzioni: le domande degli enti territoriali conterranno una relazione che descrive l'uso che si vuole fare del bene; il trasferimento non avverrà "una tantum", ma nell'ambito di un processo continuo nel tempo, con la possibilità per gli enti territoriali di avanzare domande di opzione anche su beni che le amministrazioni statali vorrebbero escludere, se le domande dimostrano un beneficio complessivo per la pubblica amministrazione a seguito del trasferimento; nell'ambito di ciascuna provincia le amministrazioni centrali e locali potranno, insieme, procedere a una ricognizione di tutto il patrimonio esistente e all'elaborazione di proposte per il suo migliore utilizzo, e questo può essere richiamato come criterio di "premialità" per le domande di trasferimento espresse dagli enti territoriali.

Abbiamo introdotto la facoltà di trasferire ai Comuni aree di pertinenza dei porti nazionali, previa autorizzazione delle Autorità portuali: si tratta di uno strumento per permettere l'avanzamento di operazioni di "ricucitura" e riqualificazione urbanistica di grande importanza in tutte le città portuali, a partire da Genova e da Mestre.

E' stata, poi, cancellata dal testo originario tutta la parte relativa ad una riforma dei fondi immobiliari pubblici: essa sarebbe stata fuori delega, ma in ogni caso non ce n'è bisogno. Il nuovo testo specifica soltanto, a garanzia della finanza pubblica, che se un ente territoriale vuole vendere un bene attraverso un fondo, allora deve ricorrere allo strumento del fondo chiuso, e il fondo deve restare interamente

pubblico fino a quando non vengano approvate le modificazioni urbanistiche che apportano valore al bene. Insomma: si vende solo al "prezzo giusto", quello derivante dalle trasformazioni urbanistiche. Le procedure di trasformazione urbanistica proposte dal testo originario del governo erano quelle dell'articolo 58 del DL 112: peccato che gli estensori del testo si fossero dimenticati che una sentenza della Corte aveva dichiarato incostituzionali proprio quelle procedure. Il nuovo testo mette le cose a posto, chiarendo che la procedura di trasformazione urbanistica deve seguire la strada della conferenza dei servizi, ovvero quelle previste dalle singole legislazioni regionali.
Infine, si è stabilito che i proventi delle eventuali alienazioni vanno tutti utilizzati per l'abbattimento del debito pubblico, quello locale (85%) e quello nazionale (15%). Anche se stiamo parlando di un perimetro di beni dal valore abbastanza ridotto (nel complesso circa 3 miliardi di euro a valore di libro, pari al 3% del valore di libro dell'intero patrimonio locale attuale), si tratta tuttavia di un importante segnale di rigore e di coerenza in una fase di instabilità delle finanze pubbliche europee.
Nella parte demaniale del decreto si è ottenuto che i compendi vengano trasferiti alle Regioni automaticamente, per evitare di ritrovarsi con demani "arlecchino". Si è chiarito che non verranno trasferiti i titoli proprietari dei bacini idrici di carattere sovraregionale (quello che la stampa ha subito interpretato, non sbagliando, con riferimento al Po). E si è inserita un'importante garanzia: che gli eventuali procedimenti di sdemanializzazione dei beni trasferiti dovranno comunque essere fatti dallo Stato, tramite l'Agenzia del Demanio. Nessun Comune, Provincia o Regione, insomma, potrà sdemanializzarsi da solo un bene trasferito, magari in vista di una sua futura vendita.
Restano, però, numerosi punti di debolezza e alcune criticità ancora rilevanti. Esse sono state sollevate nei dieci punti aggiuntivi alla proposta di parere presentati dal solo relatore Causi, e sull'approfondimento di questi punti il PD e tutte le opposizioni hanno chiesto al Presidente della Commissione di avvalersi della facoltà di una proroga dei lavori per 20 giorni. E' grave che, a causa dell'indisponibilità del governo, questa richiesta non sia stata accolta, e che la Commissione abbia deciso, con il voto contrario del PD e delle opposizioni, di darsi un calendario il quale prevede il voto finale nella giornata di mercoledì 19 maggio.
Fra le questioni che vanno ancora risolte, le più importanti riguardano: (a) il trasferimento dei demani idrico e marittimo: se è vero infatti che le funzioni amministrative e gestionali su questi beni vengono già esercitate da Regioni ed enti locali da più di dieci anni, il trasferimento del titolo di proprietà potrebbe avere effetti imprevedibili, alla luce del fatto che il codice civile non è stato ancora coordinato con le modifiche legislative apportate dalla legge 42, e da altre precedenti leggi in materia demaniale; noi proponiamo di posporre il trasferimento al chiarimento di queste contraddizioni legislative, per evitare il rischio di mettere il patrimonio demaniale a rischio di incerti contenziosi di carattere giurisdizionale; (b) l'esclusione dei beni appartenenti al demanio della difesa, "protetti" da norme precedenti, come quella su Difesa Servizi SpA; eppure, rimettere in gioco proprio questi beni potrebbe dare al provvedimento un valore aggiunto enorme, poiché il loro valore (non solo venale, ma anche di qualità urbanistica e sociale) è

enormemente più alto rispetto a quelli che saranno coinvolti nell'operazione, anche al fine di dare segnali più consistenti in vista dell'abbattimento del debito pubblico; (c) l'assenza di meccanismi per velocizzare e semplificare gli "accordi di valorizzazione" sui beni culturali previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, che permetterebbero una migliore tutela e conservazione di tanti beni culturali, con l'apporto attivo delle comunità locali e del settore no profit; (d) il fatto che, insieme ai beni demaniali, vengono trasferiti a Regioni ed enti territoriali costi di gestione e manutenzione che non sono stati ancora quantificati e che dovrebbero essere riconosciuti; (e) alcune categorie di beni demaniali che andrebbero, a parere del PD e delle opposizioni, comunque escluse dal trasferimento, come ad esempio i parchi nazionali, le aree marine protette, il demanio forestale.

Il governo si è riservato di rispondere a queste proposte, ed in relazione a queste risposte il Partito democratico valuterà nei prossimi giorni il suo atteggiamento sul voto finale. Al di là di questo, però, è importante che nei prossimi giorni cresca la consapevolezza dell'opinione pubblica sulla rilevanza delle aree ancora oscure di questo decreto, affinché si possa esercitare il massimo di pressione che convinca il governo ad accettare le proposte del PD e delle opposizioni.